XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 845 de 2022

S/C y Carpetas nos. 3561 de 2018; 524 de 2020; y 1170 y 1229 de 2021 | Comisión de Hacienda

---

VENDEDORES DE COMBUSTIBLES DE MALDONADO

Medidas tomadas de no aceptar, como medio de pago, tarjetas de crédito y débito

USURA

Sustitución de disposiciones de la Ley Nº 18.212

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 27 de abril de 2022

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Sebastián Valdomir (Vicepresidente).

Miembros: Señores Representantes Gonzalo Civila López, Bettiana Díaz Rey, Álvaro Lima, Gonzalo Mujica, Gustavo Olmos, Álvaro Perrone Cabrera, Iván Posada Pagliotti y Conrado Rodríguez.

Delegado de Sector: Señor Representante Daniel Peña.

Asiste: Señor Representante Eduardo Lust Hitta.

Invitados: Doctora Claudia Kelland, Ministra del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno.

Por la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU), economista Aníbal Peluffo, y señores Pablo Andrade y Roberto Bleda.

Secretario: Señor Eduardo Sánchez.

═══II═══

SEÑOR PRESIDENTE (Sebastián Valdomir).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——Dese cuenta del asunto entrado.

"Informe de la Asociación de Magistrados del Uruguay (AMU) y de la Asociación Uruguaya de Consumidores Unidos (AUCU) acerca del proyecto de ley caratulado "Usura", carpeta 524/2020.

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 26 de abril de 2022)".

——Buenos días a todos.

La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a la doctora Claudia Kelland, ministra del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno, que ha sido convocada para dar sus aportes con relación a un proyecto de ley que tenemos a estudio, relacionado con el tema de la usura.

Aquí tenemos al diputado Daniel Peña, que es quien lo ha venido trabajando en el último año y medio.

SEÑORA KELLAND (Claudia).- Buen día. Agradezco la invitación. Soy la doctora Claudia Kelland, integrante del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno, y lo primero que me compete aclarar, por una versión de prensa equivocada, es que yo no vengo en representación de la Suprema Corte de Justicia ni del Poder Judicial, sino que, como ustedes saben -así cursamos *mails*-, fui invitada como una jueza de la República y la opinión que voy a dar y todo lo que aquí voy a manifestar es a título personal, no compromete en absoluto a los ministros de la Corte, ni siquiera a los colegas que integran el tribunal colegiado en el cual trabajo, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno.

Agradezco la invitación por el proyecto que me remitieron, del diputado Peña, a quien no conozco personalmente. O sea que no sé quién sugirió exactamente mi nombre, pero en este país somos pocos, y las juezas y los jueces, menos aún. Probablemente sepan que siempre estuve afín a estudiar y profundizar en los temas vinculados con la parte social dentro de la materia civil, que es una materia demasiado técnica y, a veces, un poco dura en determinados aspectos, porque nos rige el principio dispositivo. A su vez, en mi calidad de docente de la Udelar -también soy docente de la Cátedra de Práctica Forense-, me he interiorizado de estos temas fundamentalmente vinculados con lo que hace a lo social de nuestra población: el endeudamiento -como en este caso- y la salud, vinculado con los amparos médicos y demás.

O sea que pienso que por ahí puede venir el motivo, que realmente desconozco, de que se haya sugerido mi presencia hoy aquí, que con mucho gusto acepté.

Por lo tanto, recibido el proyecto, me puse a estudiarlo, y hago la siguiente aclaración. Todo lo que voy a decir -como ya expresé- es una opinión personal. No soy técnica en el área, en la ciencia numérica, o sea que daré una opinión jurídica y una opinión personal al respecto, sobre todo, desde mi vivencia como jueza, a los efectos de poder trasmitirles qué es lo que pasa en los tribunales de nuestro país con el tema de los intereses y con el tema de la usura, que tantas angustias nos hacen padecer a los jueces, porque muchas veces no encontramos una solución al respecto.

Por lo que analicé, en el proyecto de ley se está trabajando sobre modificaciones a la ley vigente, la Ley Nº 18.212.

Para tratar de ser lo más clara posible, desde el principio digo que yo comparto el proyecto; no lo vengo a defender, porque no corresponde a un juez defender un proyecto

en cuya redacción no ha participado, pero sí lo comparto, que es lo que se me ha pedido. Yo vengo a compartir este proyecto y, fundamentalmente, en los artículos que seguidamente voy a pasar a referir; no obstante, previamente, haré algunas fundamentaciones.

Lo primero que digo es que, en este caso, estamos hablando de la Ley Nº 18.212, del año 2007, y estamos en el 2022: muchos años han transcurrido, la situación social, económica, política de nuestro país se ha visto modificada, y siempre decimos que el derecho va detrás de los problemas de la gente. En ese "detrás de los problemas de la gente" -no tengo estadísticas; probablemente, ustedes, sí, con los equipos técnicos-, tenemos muchísimas personas que están endeudadas y sobreendeudadas en nuestro país. A lo que sí los podría invitar a ustedes es a que hicieran un relevamiento tanto en los juzgados de paz como en los juzgados letrados civiles, donde se encontrarían con cientos de expedientes de personas que quedan con un embargo genérico trabado; yo no podría estimar un número concreto, pero son cientos. Los señores diputados saben que el embargo genérico trabado, si bien no satisface el interés del acreedor porque, como no hay un bien concreto, no se puede realizar, deja a la persona embargada excluida de la sociedad en cuanto a la parte de su actividad económica, o circulación de bienes, o de lo que sea. Y ¿qué es lo que nosotros vemos? Vemos esas situaciones. Los expedientes se archivan, después vienen los bancos, las empresas financieras; entonces, cada cinco años, vienen inscripciones, reinscripciones y reinscripciones, que significan un desgaste hasta para el Poder Judicial y gastos para los acreedores, que tienen que estar permanentemente reinscribiendo esos embargos genéricos.

O sea que, por ese lado, tenemos personas endeudadas y sobreendeudadas, el acreedor no satisface la pretensión, y esas personas, realmente, como a veces decimos -esto no es, obviamente, de autoría, está escrito-, están como en una muerte civil, como le dicen los civilistas, los doctrinos y también la jurisprudencia. Son personas que muy difícilmente vayan a poder salir de esa situación no solamente personal y patrimonial, sino familiar. En nuestras audiencias judiciales vemos que muchas veces los deudores quieren llegar a un acuerdo, pero es imposible, es imposible llegar a un acuerdo, y ahí es cuando entra la insatisfacción por parte de la actividad jurisdiccional.

Ustedes saben que por mandato constitucional nuestra primera función es ser pacificadores: esa es la principal función de las juezas y los jueces de este país. Y ¿cómo hacemos? ¿Cómo cumplimos con el mandato constitucional si tenemos montos -les podría poner muchísimos ejemplos- de $ 15.000, de $ 20.000? Estoy hablando de créditos de familias, porque la disposición actual, tal como está redactada, a quienes perjudica es a las familias y a las pequeñas empresas, no a aquellas personas que tienen sueldos superiores o que tienen capital, que van a los bancos directamente a pedir un préstamo y, entonces, otras son las condiciones en las cuales esos préstamos se otorgan.

Por lo que pude leer en la exposición de motivos -por lo menos así lo interpreto; acá está el diputado Peña para manifestar lo contrario-, me parece que las modificaciones van en el sentido de ayudar a no generar más deudores y de buscar alguna solución para los que ya están endeudados. Con esto -hago un paréntesis- no vengo acá a defender el proyecto ni a defender a los deudores, ¡por favor! El deudor tiene que ser sancionado y para eso la Constitución mandata al legislador, pero tiene que ser sancionado dentro de determinados topes, dentro de determinados márgenes que, de acuerdo con la disposición actual, considero que son excesivamente superiores a los que razonablemente nuestro mercado o nuestros deudores podrían afrontar.

Como ya dije, no voy a realizar una exposición técnica, económica; yo no tengo asesores como, de repente, tienen ustedes en las comisiones, que les permiten hacer análisis más exhaustivos de porcentajes, tasas o intereses. Sí tengo, por supuesto, muy clara la diferencia que hay entre los intereses compensatorios, los intereses moratorios y el concepto de usura, que nuestra Constitución prohíbe. Nuestra Constitución prohíbe la usura, pero ¿qué es lo que sucede cuando el legislador pone intereses excesivos? Les pregunto si, en realidad, no estaríamos hablando de una usura encubierta.

Muchas veces lo que mortifica también a las juezas es que en nuestras decisiones judiciales no nos queda otra -esto lo digo, y asumo la responsabilidad- que poner un manto de legalidad a una situación en la que sabemos que los intereses son demasiado excesivos. O sea, la ley tiene que ser para un momento histórico determinado y considero que, justamente, en este momento histórico determinado, en el cual tenemos una crisis a nivel mundial -sanitaria, por el tema del covid, y demás-, las circunstancias han sido diferentes; creo que es un momento que los legisladores no pueden dejar pasar, porque esta ley está pidiendo una modificación y considero que las modificaciones que se proponen van en el sentido de mejorar la situación.

Después de haber hecho esta introducción que creo que fundamenta un poco el espíritu con el cual realicé el estudio del proyecto, me voy a manifestar respecto a los puntos concretos que entiendo hacen a la esencia y al espíritu de esta modificación. Aclaro que yo no recibí otro proyecto, o sea que tampoco pude comparar; no tengo para comparar la ley que está vigente con otro proyecto que no sea el que se me envió por *mail*.

Primero, comparto que deben revisarse y bajarse los topes máximos de usura tanto para la tasa de interés como para la mora. Aquí ratifico nuevamente que nuestra Constitución prohíbe la usura, y prohibir la usura es lo mismo que prohibir intereses excesivos. Es decir, permitirle al legislador que establezca los topes y que sean los mismos que los que se fijan sin regulación es lo mismo que, en forma oblicua, generar situaciones de usura, que no son favorables a nadie. Los intereses son excesivamente altos, y acá voy a dar una opinión que me he formado con la ayuda de profesionales del Instituto Técnico Forense -el ITF- o peritos -porque, como dije al inicio, los jueces no estamos formados en el arte numérica; no somos economistas y contadores-, que son quienes nos auxilian en esta materia. En las audiencias públicas, cuando tenemos juicios de esta entidad, necesitamos el auxilio de estos profesionales, y ahí, mano a mano, en un recinto mucho más chico que este, con una inmediación y con expediente en mano, les pedimos a los peritos: "Explíquennos cómo una deuda de $ 20.000, transcurridos dos o tres años, llega a $ 300.000 o $ 500.0000", porque realmente a veces resultan cifras que no se comprenden. Y a eso no solamente debemos agregar el tema de los intereses compensatorios, moratorios, sino la capitalización de los intereses, que es otra de las cosas que también ataca el proyecto y que comparto totalmente.

Entonces, comparto que deben revisarse y bajarse los topes máximos de usura tanto para la tasa de interés como para la mora.

Segundo, comparto la redacción que se propone para el artículo 3º de la ley -esto para mí es muy importante también- en cuanto se le agrega un párrafo final que dice: "La exigibilidad anticipada solamente podrá pactarse para el caso en que el saldo adeudado no supere el 50 % del monto total de la obligación". Esto es muy importante, en la medida en que ¿qué pasa con nuestros deudores? Me refiero a los deudores familiares, pequeñas empresas, que, muchas veces, por situaciones personales, crisis -vamos a utilizar el caso covid-, se atrasan en el pago de dos o tres cuotas y cuando quieren hacer frente al pago del resto -hablamos de créditos a quince, veinte cuotas-, no pueden

hacerlo, y es evidente que no pueden hacerlo. Entonces, está pactada la exigibilidad de todo el saldo; esa es una de las cosas que me parece que el legislador tendría que revisar y considero que los términos en los que se propone el artículo tercero son los correctos.

Ya dije -y le pongo énfasis también- que comparto que los intereses moratorios no se capitalicen. Este sería un tercer punto.

Cuarto -y esto es toda una cuestión-, quiero decir que, al leer la exposición de motivos, sentí como un alivio cuando dice que se va a derogar el anexo metodológico. Confieso que nunca lo entendí. El anexo metodológico nunca lo entendí, probablemente, porque no estoy formada en números, y las veces que lo he tenido que aplicar fue porque un perito o un auxiliar del Instituto Técnico Forense me lo explicó. Entonces, me parece que el legislador siempre, en esta y en todas las materias, tiene que ser claro, tiene que ser preciso y tiene que darse a entender de la mejor manera, que es lo mismo que se nos pide a los jueces y a las juezas: que nuestras sentencias sean entendibles, porque las sentencias no son para los abogados, son para las partes. En técnica legislativa uno no puede ignorar que estas son cuestiones técnicas y que escapan a lo jurídico; acá hay muchos conceptos de economistas y contadores, y, dentro de eso, pido -sigo hablando a título personal- que el legislador sea claro. ¿Por qué el legislador tiene que ser claro? Porque la ley la va a aplicar una jueza o un juez -somos quinientos jueces- y, por suerte, en el Estado de derecho en el que vivimos, tenemos independencia técnica, entonces, cada uno interpreta la ley. Y si la ley no es clara, no sale clara desde aquí, en base a esa independencia técnica, que defiendo, ratifico y reivindico, interpretamos y aplicamos al caso concreto, y ahí se pueden generar inequidades, y la inequidad no es conveniente en una sociedad de derecho, nunca es conveniente en una sociedad de derecho porque va contra un principio muy importante que nos rige desde siempre, que es la certeza jurídica. Entonces, el legislador, en toda reforma que vaya a realizar, no debe perder de vista ni olvidar esos principios.

Por lo tanto, en principio estoy de acuerdo con la derogación del anexo metodológico, ya que es de muy difícil comprensión, salvo que hagan algún otro que sea más fácil de comprender y no amerite distintas interpretaciones de parte de los técnicos, peritos y funcionarios del ITF, como ha ocurrido.

Por otra parte, como quinto punto, también estoy de acuerdo -y esto es importante, porque nos ha pasado- con el tema de los fiadores. O sea que también avalo la redacción que se propone para el artículo 27 de la ley, estoy de acuerdo con que al fiador se le deba dar la noticia de la situación en un plazo de sesenta días hábiles; estoy totalmente de acuerdo. Ningún fiador puede llamarse a sorpresa por el inicio de un juicio; tampoco beneficia a nadie.

Antes de referirme al último tema, quiero decir que los puntos a los que estoy haciendo referencia son los que más me convencen, y pienso que por allí tiene que caminar la reforma. Probablemente, existan otros proyectos u otras modificaciones en las que estén trabajando que no son de mi conocimiento; solamente puedo opinar sobre lo que leí, estudie y comparé con la ley vigente.

Estoy de acuerdo con las modificaciones relativas a la publicidad y a los contralores que, necesariamente, deben hacer el Banco Central del Uruguay y -como se propone- el Área Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas.

El tema de la publicidad -que en el proyecto de ley se pone con énfasis- es un debe que tenemos todos, ya que hay una ley que está vigente, que es la Ley Nº 17.250, que es del año 2000, y aplica a todas las materias, inclusive a los temas que hoy nos convocan,

como la usura y los intereses. En realidad, acá tenemos que hacer un *mea culpa*, si hubiera colegas abogados o abogadas, porque cuando van a fundamentar los derechos de las personas, lo hacen basándose en el Código Civil, como si no existiera la Ley de Defensa del Consumidor, Ley Nº 17.250, que tiene normas muy valiosas con respecto a todo lo que tiene que ver con la publicidad y con combatir la publicidad engañosa. Todos somos sujetos pasivos de esa publicidad, tanto de la que sale en televisión, como de la que se nos hace a través de llamadas telefónicas, ofreciéndonos créditos o adelantos de no sé cuántos aguinaldos. ¿Todo eso a quién afecta? Quizás quienes tuvimos la oportunidad de avanzar en nuestros estudios y estamos aquí compartiendo esta mañana no seamos engañados, pero ¿a quién tiene que proteger fundamentalmente el legislador? Pienso que es a los que se encuentran en una situación más vulnerable; es a este tipo de consumidores que la publicación engañosa o falta de controles lleva, en esta sociedad demasiado consumista -es una opinión personal-, a emprender en créditos que, realmente, uno a veces no entiende.

Dije al inicio de mi exposición que soy docente en la materia de Práctica Forense en la Universidad de la República. Actualmente no me desempeño en el Consultorio Jurídico, que es donde se brinda asistencia a las personas carentes de recursos; me fui de allí porque entendí que en mi calidad de jueza era incompatible. Esta también es una opinión personal, porque hay colegas jueces que están en el Consultorio Jurídico; yo entendí que ese no era mi lugar porque si soy docente o encargada de un grupo, tengo que dar opinión, y puede pasar que el caso de ese consultante llegue a mi juzgado o a mi tribunal de apelaciones. Entonces, cuando ingresé a la judicatura, dejé el Consultorio y me dedico a Práctica 1 y Práctica 2. ¿Con esto qué quiero decir? Que tengo una visión no solamente como jueza de la República, sino también como docente.

En definitiva, al Consultorio Jurídico va la población más vulnerable, porque no tienen recursos como para asistirse en forma particular, y puedo decir que un gran porcentaje de esas consultas -además de las relativas a materia de familia, que son la mayor cantidad- refieren a este tema; otro de los temas es este. ¿Pero qué pasa con esos deudores que van al Consultorio de la Facultad? Por supuesto, la ignorancia de la ley no sirve de excusa: esto está en la Constitución y todos lo respetamos; pero yo les preguntaría a ustedes si saben qué plazo tienen, en caso de recibir un cedulón del Poder Judicial, para interponer excepciones. La verdad es que es algo que no sabemos. Probablemente, ustedes, que han tenido otras posibilidades, acudan a un abogado; si reciben un cedulón del Poder Judicial, inmediatamente pensarán que tienen que consultar a un abogado, que sabrá lo que tiene que hacer, pero muchas de las personas que llegan al Consultorio Jurídico lo hacen cuando los plazos están vencidos y no hay posibilidades de ejercer defensa. Entonces, en el Consultorio Jurídico se insta a una conciliación o a una mediación con los abogados de la parte contraria, pero muchas veces esos abogados no pertenecen a instituciones bancarias -ojalá fuera así- o a estudios jurídicos constituidos, con caras visibles. En realidad, lo que sucede muchas veces, según me han comentado los estudiantes -no voy a individualizar porque no tengo pruebas; obviamente, yo hablo cuando lo he vivido, y todo lo que he dicho hasta ahora lo he vivido a través de los expedientes judiciales o en el Consultorio Jurídico-, es que tienen que llamar por teléfono a personas que se dedican a cobrar estas cuentas que, muchas veces, los bancos o las financieras dan como impagables, y son sometidos, inclusive, a amenazas. Obviamente -como dije, no estoy en el Consultorio Jurídico-, eso tiene que ser canalizado mediante una denuncia penal, porque nadie en este país puede ser amenazado o extorsionado por tener una deuda.

¿Con esto qué quiero decir? Que este proyecto de ley -este u otro; el que fuere, porque sigo abierta a leer y analizar todo lo que se me proponga- tiene que estar pensado, precisamente, para la población a la que me estoy refiriendo.

Repito: yo no vengo a defender a los deudores; los deudores tienen que pagar, y si se atrasan, tiene que pagar con intereses compensatorios y moratorios, cuya naturaleza, obviamente, es diferente; tienen que pagar, pero los intereses deben ser razonables y compatibles con nuestro ordenamiento jurídico y la Constitución. Creo que se deben desterrar esos intereses tan excesivos que, reitero -con esto termino-, lamentablemente, hacen que muchas veces tengamos que desestimar las excepciones. En los pocos casos que se defienden, los pocos que van con un abogado y plantean excepciones de inhabilidad de título, de pago parcial -no voy a entrar en cuestiones procesales-, muchas veces, la sentencia termina diciendo "Desestímense las excepciones opuestas" porque, aplicando la ley, los topes son correctos y tenemos un perito que nos dice que la ley lo permite. Entonces, frente a esa cuestión -nosotros no somos legisladores-, aplicamos la ley.

Por lo tanto, me parece que este es un momento, una oportunidad para disminuir las tasas. Entiendo que este proyecto es razonable, pero quizás pueda haber otros que también podrían llegar a ser compartidos.

Es lo que tengo para decir; no les quito más su atención.

Solo vuelvo a agradecer la invitación y el respeto con el que me han escuchado.

SEÑOR REPRESENTANTE PEÑA (Daniel).- Gracias, doctora. Estuvo bien la aclaración de que no nos conocíamos.

Usted habrá tenido, dentro su experiencia, muchas consultas con base en deudas muy chicas que en corto plazo terminan transformándose. Sería bueno conocer algunos ejemplos, pero sobre todo su opinión, ya que aquí estamos tratando de legislar en base a lo que dice la Constitución, y que la usura realmente sea castigada

Cuando una persona que gana $ 20.000 o $ 30.000 pasa de una deuda de $ 20.000 a $ 300.000, ahí estaríamos configurando un delito que, lamentablemente, hoy la ley está permitiendo. Obviamente, dar algún ejemplo tal vez podría ayudar a especificar cosas que pasan en el Uruguay de hoy. El espíritu, tanto en nuestro caso -que presentamos el proyecto- como en el de muchos de los que estamos acá, es saber cuál es la experiencia que están viviendo los uruguayos. Creo que eso aporta, y mucho, a una discusión que es necesaria y urgente.

Muchas gracias por asistir.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- Quiero saludar a la doctora y agradecerle su presencia.

Me gustaría solicitarle si me podría ampliar algo. Claramente, este tema no es lo mío. Recuerdo la definición de interés de la doctora Reta; ella decía que el interés es el precio del dinero -creo que es la definición más perfecta que oí- ; y si el precio es el 90 % del costo, parece mucho.

El señor diputado Peña es el autor del proyecto y, seguramente, esta pregunta se la voy a hacer a él también, pero me gustaría saber su respuesta. En el inciso cuarto del artículo 2° -usted dijo que está de acuerdo; que es un agregado que el diputado Peña hace al texto original-, cuando dice: "La exigibilidad anticipada solamente podrá pactarse para el caso en que el saldo adeudado no supere el 50 % […]".

(Diálogos)

——Lo que le quería consultar a la doctora es lo siguiente. Cuando dice: "La exigibilidad anticipada", ¿eso implica el derecho a cobrar la totalidad del crédito? Luego dice: "para el caso en que el saldo adeudado no supere el 50 %" Lo que yo entiendo del texto es que a una persona que debe el 10 % ¿se le puede pedir que devuelva la totalidad del préstamo? No entiendo el concepto del "no" ahí.

(Diálogos)

——¿Me entiende lo que le quiero preguntar? También se lo voy a preguntar al diputado, pero en otro ámbito, no en este. Como usted es la invitada, quería tener su opinión.

SEÑORA KELLAND (Claudia).- Lo que yo entiendo y comparto es que, justamente, en el ejemplo que puse, si a una persona que debe dos o tres cuotas, no se le pueda hacer la exigibilidad de todo lo que debe, más los intereses compensatorios, moratorios, teniendo la diferencia, porque sabemos que el interés compensatorio es el interés que se pacta por el préstamo del dinero, pero el moratorio es la sanción. Eso es lo que muchas veces nos limitaba en una audiencia conciliación, porque uno quería hacerlo, pero venían los bancos, las financieras y decían: "No; no. Usted debe dos cuotas; el juicio ejecutivo ahora es por todo". Imposible poder buscar una solución desde el punto de vista amigable, y entonces esa persona quedaba con la traba de embargo genérico de por vida, que después heredan los hijos, o cuando fallece se abre la sucesión, se quiere vender el autito -el único bien que tienen- y no pueden, por estar sometidos a ese concepto de exigibilidad anticipada.

El señor diputado Peña solicitó si me podía referir a casos concretos. Creo que al inicio lo dije poniendo algún ejemplo. No traje un expediente, una IUE -como se llaman los expedientes con un número determinado-, por eso yo los invitaba a que ustedes, o a través de sus técnicos, pueden hacer un relevamiento en los distintos juzgados. Se van a encontrar con numerosos expedientes, alguno o la mayoría de ellos -decenas y hasta cientos- archivados. Los invito a que ustedes vean la demanda ejecutiva, cómo empieza un expediente, y el capital que se prestó. Los invito a hacer simplemente este ejercicio: lean el capital que se prestó, y la liquidación.

Las liquidaciones que hacen los bancos y las financieras tampoco se entienden, porque son: "Deben tanto, tanto"; despliegan sábanas o anexos que tampoco se entienden y el deudor está muy limitado en su capacidad de defensa. Seguramente, tendrá un abogado que buscará un auxilio o un contador para que pueda defenderse.

Reitero, los invito a que hagan una especie de relevamiento solamente de la demanda y de lo que se pide de capital. Vayan al petitorio. La traba de embargo, ¿cuál es? Porque incluye el capital, los intereses y, además, cuando esto se judicializa, las costas y los costos del proceso. Ustedes saben que las costas son todos los timbres, los impuestos que debe pagar. Los bancos cobran hasta los gastos de una hoja o la impresora. Esa fue una modificación de la Ley N° 19.090, por la que ahora tenemos no solamente las costas, los costos, sino también los gastos del juicio. Y los costos son los honorarios. Es decir que ese deudor que sacó un préstamo por $ 20.000, va a pagar $ 300.000; ahí están incluidos los intereses compensatorios, los intereses moratorios, las costas y costos y los gastos del proceso. Todo eso tiene que pagar cuando, de repente, consideramos que muchas de esas situaciones no debieron haber llegado a ese extremo o, inclusive, muchas veces, dejar avanzar; la deuda va engordando -como se dice; siempre ponemos el ejemplo de la bola de nieve- ; cuando se judicializa realmente es imposible.

Créanme -no quiero evadir la respuesta-, la sensibilidad que se siente en la parte que me toca, en el rol que escogí como jueza, porque no solamente se acarrea un problema patrimonial, sino un problema familiar. En las salas de audiencias, un ámbito donde por la inmediación que por suerte hay en este país -porque tenemos la oralidad- vemos a las partes y podemos decir que uno vive el problema del otro, y no es solamente la parte patrimonial, sino que el deudor sale diciendo que por culpa de esta deuda -que son $ 20.000 o $ 30.000- se viene un divorcio, la separación. Luego eso se desencadena en las retenciones de sueldo, que están permitidas por ley, pero después la situación cambia, por determinados factores se pierde el trabajo, y esa persona pasa a ser un deudor más.

No lo dije al inicio, pero el espíritu con el que uno viene acá, al Poder Legislativo, es siempre pensando en la buena fe -como nos enseñó el maestro Gamarra, en materia civil-, o sea la buena fe se presume; la mala fe me la tienen que demostrar.

Entonces, yo, como jueza, cuando me enfrento a un deudor, no puedo pensar que es un incumplidor contumaz, sino que tengo que analizar solamente por qué debe. Mi decisión judicial, por más que el señor o la señora haga una especie de terapia -que la hacen y está correcto, porque es el ámbito y nuestra función, como dije, también es buscar la conciliación y la mediación-, la sentencia definitiva en materia civil va a ser: Desestime las excepciones, porque realmente los intereses que aplicó la parte ejecutante, de acuerdo al marco legal, son correctos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su concurrencia a la Comisión de Hacienda.

(Se retira de sala la doctora Claudia Kelland, ministra del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno)

(Ingresa a sala una delegación de la Asociación de Bancarios del Uruguay, AEBU)

——La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a una delegación de la Asociación de Bancarios del Uruguay, integrada por los señores Pablo Andrade y Roberto Bleda y por el economista Aníbal Peluffo.

Fueron invitados para referirse a dos asuntos a estudio de esta Comisión, uno relacionado con el proyecto sobre usura y, otro, con el abandono del cobro con tarjeta o medio electrónico por parte de las estaciones de servicio del departamento de Maldonado.

SEÑOR ANDRADE (Pablo).- Pertenezco al Consejo Central de AEBU.

Ya que disponemos de un tiempo limitado, trajimos un informe específico sobre endeudamiento y usura, que ya se está repartiendo. Luego haremos algunos comentarios sobre el otro asunto.

Sobre el primer tema, nos parece importante establecer que AEBU tiene una posición histórica desde el año 1996. Buscando información anterior encontramos que ya habíamos participado de las discusiones sobre la usura cuando el entonces diputado Machiñena presentó un proyecto en ese sentido. En aquella época el tema de la usura ya era parte de una discusión parlamentaria importante.

Nosotros siempre hemos sido muy contestes en cuanto al equilibrio que necesita el sistema financiero en cuanto a los servicios que presta y al equilibrio de la formalidad del sistema. Ese es uno de los temas fundamentales que vamos a intentar profundizar.

Toda medida que se toma en el sistema financiero vinculada con los mecanismos de tasas de interés y servicio financiero tiene impacto en los niveles de formalidad del sistema. La expulsión de parte de importantes sectores de la población de esos niveles

de formalidad conlleva el avance de situaciones absolutamente poco apropiadas para la población. Hoy ya tenemos denuncias, que estamos intentando profundizar, sobre los nuevos mecanismos de financiación informal a los cuales está accediendo la población de menores recursos. Me refiero a mecanismos que se vinculan con la presencia del narcotráfico como agente de financiación y a los que están utilizando a iglesias y a organizaciones no gubernamentales en sistemas de financiación. También hay mecanismos de prestamistas que han comenzado a operar. Comúnmente se habla del grupo de 8 de Octubre y Larravide, pero son muchos los que hay en Montevideo y en el interior, que están operando a través de la vieja práctica usurera del prestamista que presiona al beneficiario de sus créditos para el cobro.

Ese tipo de situaciones que está apareciendo y se está fortaleciendo en este tiempo, aprovechando la crisis, es la que amerita que pongamos una lupa en el fenómeno de la precarización del crédito y en cómo inciden algunas políticas que se puedan tomar.

El segundo elemento vinculado con el endeudamiento y el sobreendeudamiento que tenemos en una cantidad importante de grupos familiares requerirá de una serie de acciones que va más allá de limitar o de generar condiciones para defender al que está en esa situación. Por eso, además de los comentarios de contenido técnico que Aníbal va a mencionar a continuación, tenemos algunas iniciativas que tal vez la Comisión pueda incluir en las discusiones.

SEÑOR PELUFFO (Aníbal).- Soy de la Comisión Técnica Asesora de AEBU.

Como decía Pablo, la idea es comentar un poco el contenido del informe que les acercamos y la visión que tenemos sobre los proyectos que se han presentado, para luego hacer las propuestas sobre este tema que han surgido a partir del intercambio dentro de AEBU.

Sobre los proyectos, vimos que está bueno el del señor diputado Daniel Peña sobre la regulación de la tasa de interés; el del señor diputado Malán Castro referente a los intereses moratorios; el de capacidad crediticia, de la señora diputada Mato y los señores diputados Carballo Da Costa, Caggiani, Otero Agüero, Varela Nestier y Álvaro Lima; y también el del señor diputado Perrone, de Cabildo Abierto, sobre cómo manejar el sobreendeudamiento. Todos tienen en común que parten de la misma preocupación, es decir, de cómo tratar de resolver algo que no está resuelto. Se percibe que hay un problema de costo elevado de los préstamos y, al mismo tiempo, de sobreendeudamiento que no se ha logrado resolver.

En interesante observar, en el tema de las tasas de interés, que el problema estaría alojado en determinados sectores o tipo de operaciones y no en todo el mercado.

Sobre el tema del sobreendeudamiento, también es interesante observar que se da en determinados sectores de la sociedad que tienen este problema de forma mucho más significativa que otros. Por eso, son dos temas distintos, cuyas soluciones todavía no están claras.

Lo primero que percibimos es que falta información. No hay datos muy completos sobre el mercado de crédito en general; principalmente el que atiende a estos sectores. Los datos del sistema formal no abarcan a todo el mercado, y del sistema informal, falta información.

Por otro lado, puntualmente con respecto al sobreendeudamiento, es muy escasa la información. La mejor aproximación que hay sobre esta problemática, tal vez esté en la última encuesta financiera de los hogares, que se hizo en 2017, y en la encuesta de ingresos y gastos de los hogares. Son datos del INE (Instituto Nacional de Estadística)

que muestran que, por ejemplo, el 20 % de la población de menores recursos -el primer quintil- tiene un nivel de consumo que supera el ingreso y, por consiguiente, todos los meses requiere algún tipo de financiación. Eso corresponde, en promedio -es un dato de encuestas-, a unas seiscientas mil personas que están requiriendo todos los meses de un financiamiento para poder sustentar el consumo habitual.

En ese sentido, es interesante pensar que hay que tener en cuenta que las regulaciones sobre el mercado tienen que intentar no excluir más a estas personas del financiamiento formal, del que se pueda considerar más sano o con determinadas garantías. Esa era la primera observación.

En ese sentido, entendemos que el abordaje de políticas, más allá de la regulación de tasas o de la definición de procedimientos sobre cómo solucionar problemas de sobreendeudamiento, debería ser más integral, con un abordaje de política social que atienda el problema en su conjunto y no únicamente parámetros específicos de los problemas.

Deseo hacer algunas consideraciones sobre cómo es el sistema actual. Básicamente, el Banco Central define una tasa media a partir de la cual va fijando los topes de usura para los distintos segmentos. Lo que sucede es que esa tasa media va evolucionando -la calcula el Banco Central- y el aumento hace que las tasas de usura vayan subiendo proporcionalmente.

Es interesante observar cómo han evolucionado los distintos segmentos. Donde se detecta el problema, que vendría a ser el aumento de las tasas de interés máximas permitidas, es decir, de las tasas de usura, es principalmente en el segmento de crédito al consumo sin retención del sueldo, y en el crédito para las microempresas. En el resto de los sectores, las tasas han evolucionado de manera bastante estable, o sea que, según los datos proporcionados por el Banco Central, el tema del aumento sostenido de las tasas de interés está alojado ahí.

Con relación al sistema financiero, también es interesante entender que es un sistema muy heterogéneo, que tiene empresas que atienden a un público único, y otras que atienden a distinto público. Por ejemplo, en el sistema financiero conviven los bancos con administradoras de crédito, con cooperativas de ahorro y crédito, siendo muy distintas. A su vez, hay algunas empresas que operan como grupos económicos, por eso tienen distintos márgenes de maniobra para manejar su actividad económica. Ante un movimiento o un cambio en las regulaciones de tasas, hay empresas que lo van a sufrir más que otras.

En el documento que les entregamos hay un cuadro donde se observa -para tener una referencia- la cantidad de empresas que hay de cada rubro, la cantidad de trabajadores que hay en esas empresas y el riesgo o lo sensible que son a cambios regulatorios en las tasas, por ejemplo.

Además, hay que tener en cuenta que la modificación de las tasas de interés en un segmento tiene impacto sobre los demás segmentos. Una cosa no es independiente de la otra, sino que el sistema financiero -al haber empresas que trabajan atendiendo los distintos segmentos del mercado- tiene sistemas de subsidios cruzados internos, es decir, un sector que paga cierta tasa de interés puede estar financiando indirectamente a otros sectores que pagan tasas distintas. Esto implica decisiones comerciales de las empresas que están atadas unas a otras. Por tanto, la regulación de un solo segmento o con un objetivo, puede estar afectando las condiciones de financiamiento del resto del sistema.

En cuanto a los proyectos de ley, sobre el proyecto del señor diputado Peña, que plantea el cambio en cómo calcular la tasa de usura aplicando el IPC (Índice de Precios al

Consumo), el problema que vemos es que, en primer lugar, nos resultó difícil entender el criterio, porque no estaba claro cómo se aplicaba el IPC. Eso es definir los criterios técnicos, en qué plazo se mide ese porcentaje y cómo se agregan a los distintos segmentos, pero el primer problema es que si a la tasa media le vamos a agregar el IPC -y eso es igual para todos los segmentos-, se está haciendo como una homogenización de todos los segmentos del mercado, lo que técnicamente representa un problema, porque como son sectores con distintos niveles de riesgo, lo que podemos estar generando es que haya sectores más riesgosos, que la tasa de usura les quede muy baja y terminen siendo excluidos del sistema. Es decir, que haya empresas que no estén dispuestas a prestarle y se esté generando una mayor exclusión cuando, en realidad, lo que se buscaba era proteger a los usuarios.

En general, los topes de tasa bajos, si bien persiguen ese objetivo de intentar que el costo no se dispare, tienen el riesgo de terminar generando más exclusión, empujando a la gente a un sistema informal que no tiene tantas garantías. Esa sería la principal observación.

Desde AEBU entendemos que no es sencillo, aplicando topes a las tasas de interés, solucionar un problema que en realidad está alojado en segmentos puntuales. Se puede ser más selectivo y focalizado. La tasa de interés, en sí misma, como mecanismo para regular por ley, es complicado, porque el mercado le va a encontrar la vuelta -por decirlo de alguna manera-, prestando por otras vías o generando otros mecanismos que tal vez terminen siendo peores que los anteriores.

Por otra parte, estaba el proyecto del señor diputado Malán sobre intereses moratorios, que establecía otra forma de cálculo de esos intereses, para que la situación de mora no genere que se disparen los intereses. El único problema que vemos es que hay que tener cuidado con que los intereses de mora no generen un incentivo a no pagar, o sea, que prefiera no pagar para después pagar menos. Técnicamente, hay que ver cómo se resuelve eso. También le hacíamos esa observación a ese proyecto.

Con referencia a los proyectos acerca del sobreendeudamiento, tenemos el de Cabildo Abierto y del Frente Amplio.

El proyecto de Cabildo Abierto plantea dos instancias para resolver situaciones conflictivas de sobreendeudamiento: una, es un proceso administrativo y otra, ya es una etapa judicial. En ambas vemos problemas en la parte administrativa debido a que por mayoría los acreedores puedan decidir cómo se paga la deuda -por decirlo de alguna forma- y obligar al resto a aceptar esas condiciones.

Nuestros asesores jurídicos del sindicado decían que ahí hay una inconsistencia, porque puede ser que un acreedor no esté de acuerdo con lo que decida la mayoría de los acreedores, y eso no se pueda llevar a cabo.

Desde el punto de vista judicial, depende de la decisión en último término de un juez. Eso tiene la característica de que termina siendo una decisión arbitraria. Lo asociado a eso es que genera cierta imprevisibilidad a la hora de dar un préstamo, algo que también puede generar una mayor exclusión. Si las instituciones ven un riesgo asociado a una persona a la que le van a dar un préstamo que puede generar que después se desate un mecanismo judicial y que a la institución pueda generarle un montón de problemas, pueden decir: "Bueno, prefiero directamente ni prestar a determinados segmentos y me ahorro ese problema". Al final, nuevamente se termina tratando de solucionar un problema excluyendo más población de la que se le quería solucionar esa situación.

En el proyecto del Frente Amplio también se habla de utilizar al BROU como un agente que permita resolver situaciones de sobreendeudamiento. En realidad, allí también aparece un problema técnico porque se pasa al BROU carteras riesgosas. Entonces, tiene que solucionar esas situaciones de sobreendeudamiento; creo que eso se resuelve después a través de préstamos con bajas tasas de interés. Por lo tanto, las decisiones de riesgo que toman otras empresas terminan recayendo en el BROU, que tiene que absorber todo el riesgo y terminar prestando como si fuera un agente de bajo riesgo. Técnicamente es muy difícil de sostener ese enfoque.

Nuevamente, el tema de la previsibilidad para prestar resulta muy importante en el sistema financiero dado que se trata de agentes privados que van a prestar en base a que las condiciones del mercado sean convenientes para ellos.

Tenemos un último punto, que refiere a las propuestas de AEBU sobre esta temática.

SEÑOR BLEDA (Roberto).- Antes de pasar a las propuestas, me parece importante volver a destacar algo que se dijo. El compañero habló de segmentos de mercado y, de alguna manera, es un concepto importante a tener en cuenta. No es un mercado todo el sistema financiero. Cuando dice que a veces una medida en un segmento puede implicar, yo diría que necesariamente trae consecuencias en algún otro segmento. Si se baja la tasa de un lado, se va a subir en otro. Eso ha funcionado siempre así, y es casi imposible que no sea así porque los agentes que prestan tienen una lógica de tener sus ganancias.

También dentro de los agentes que prestan está esa inequidad que señalaba el compañero Aníbal Peluffo. No es lo mismo un banco, que tiene una financiera y que funciona como grupo económico, que quien tiene una pequeña financiera en el interior de la República. También entre los que dan el crédito hay una segmentación que genera inequidades y que obviamente, ante un cambio en la normativa -inclusive en las reglamentaciones-, va a ver afectado su funcionamiento ya sea porque no tiene margen para adecuarse o simplemente porque no tiene volumen. Ahí volvemos al problema de que a veces, por querer mejorar una cosa, se generan consecuencias que nos alejan de lo que queríamos solucionar. Nuestro temor, en particular, es que una regulación que no tenga previsto todo esto pueda expulsar a gente del sistema formal. En ese caso, estaríamos obteniendo justamente lo contrario de lo que se busca con los distintos proyectos. Obviamente, tenemos una mirada crítica sobre todos los proyectos y esperemos que sea de aporte a la Comisión.

Ahora vamos a sintetizar algunas ideas que se nos ocurren que pueden ser tenidas en cuenta por la Comisión, a los efectos de seguir mejorando estos proyectos.

SEÑOR PELUFFO (Aníbal).- Nos parece que está bueno diferenciar las dos problemáticas: la de usura y la de sobreendeudamiento; son temas distintos. Si bien están vinculadas, no necesariamente los problemas de sobreendeudamiento se generan por tasas de usura en el sistema formal, sino que -como dijimos- puede haber mecanismos informales de financiamiento que terminen generando problemas de sobreendeudamiento mayores por más que haya un sistema superregulado en el sistema formal. Entonces, está bueno diferenciar esas dos cosas. También está bueno diferenciar que una cosa son tasas altas y otra cosa son las prácticas abusivas que puede haber relacionadas al financiamiento. Tal vez allí se alojan muchos de los problemas que estamos tratando de solucionar.

Desde el punto de vista de AEBU, consideramos que este es un problema de carácter mucho más socioeconómico, que debería tener un abordaje social y educativo desde una perspectiva de la inclusión, de la formalización. Para nosotros, eso requiere de

políticas públicas pensando en plazos más largos. Resulta difícil pensar que se pueda solucionar cambiando únicamente regulaciones sobre precios -como las tasas de interés- o sobre mecanismos para resolver situaciones de endeudamiento.

Voy a comentar algunos puntos que podrían ser considerados como propuestas o, al menos, como sugerencias. También debo señalar que si se asignan competencias a actores en ese sentido, es bueno pensar que ellos necesiten recursos para atender la problemática. Por ejemplo, estoy pensando en temas como los sectores de defensa al consumidor o ciertas oficinas. Creo que es difícil que pueda acompañar estos procesos alguna institucionalidad que se genere sin recursos.

En cuanto a la transparencia y la información, consideramos necesario una mejora. Desde el punto de vista de los usuarios, la información podría ser mejor en lo vinculado con los costos o qué es lo que contienen las tasas de interés. El usuario debería conocer mejor qué es lo que está pagando en cada cuota y cómo se componen los costos.

Desde el punto de vista de las empresas, también podría haber mejor información sobre los perfiles de riesgo, sobre la voluntad de pago, y no solo sobre la capacidad de pago. Tal vez mejorando los perfiles de riesgo se puedan bajar las tasas de interés asociadas a determinadas operaciones. Hoy prevalecen los registros negativos, es decir, se penaliza mucho el impago cuando de repente hay una historia de pagos en fecha que no está recogida en ningún lado; me refiero a cualquier tipo de pago como, por ejemplo, la UTE. Si se pudieran mejorar los registros de las personas habría perfiles de riesgo que hoy se están castigando que podrían mejorar, de manera de obtener costos de financiamiento más bajos.

Desde el punto de vista del sistema en general, se necesita una mejor información del mercado. Hoy en día no sabemos qué nivel de endeudamiento tienen las familias. Solo se conoce el endeudamiento que tienen con los bancos o con las administradoras, pero hay todo un mundo de finanzas formales e informales que no está recogido en las estadísticas del Banco Central; estaría bueno acceder a esos datos para tratar mejor el problema.

Por otra parte, habría que promocionar y profundizar fuertemente las políticas de educación financiera. Desde AEBU se planteó que este podría ser un tema para incorporar en la educación curricular desde la infancia.

A la hora de regular las tasas de interés -ya lo habíamos dicho-, sería bueno tener el equilibrio de no pedir a una regulación puntualmente financiera que solucione un problema que tal vez tiene raíces sociales o culturales mucho más arraigadas. En realidad, no es una solución automática, sino que habría que darle otro abordaje más integral y a la vez selectivo, tratando de aplicar políticas específicas.

Por último, sería bueno generar una institucionalidad fuerte para resolver los problemas de sobreendeudamiento. A través de mecanismos institucionales claros, habría que buscar la forma de solucionar una situación de sobreendeudamiento, a partir de reconstruir las finanzas familiares de las personas que se encuentran con ese problema.

También se puede investigar, por ejemplo, el mínimo intangible, cómo trabajar mejor sobre ese monto que no se puede tocar del sueldo, y hoy en día tal vez haya información que permita generar intangibles de acuerdo con los niveles de ingresos o de distintas situaciones que hagan que sea una herramienta más efectiva que lo que es ahora.

Cierro mi intervención acá. Esto es un poco lo que recogimos de los intercambios que tuvimos.

Muchas gracias.

SEÑOR ANDRADE (Pablo).- Con respecto a este elemento, me interesa plantear una idea que me parece que está detrás del concepto de lo que estamos proponiendo.

La deficiencia de información juega en contra de tomar buenas decisiones, y ese es un problema grave. El sistema financiero tiene solamente buena información en los niveles más altos de formalidad del sistema: bancos y financieras. Pasamos esa línea y entramos en un agujero negro de información, tanto para trabajar endeudamiento, como la morosidad -que es lo que está detrás del sobreendeudamiento- y el efecto de las tasas de interés.

Segundo elemento: el sistema es de vasos comunicantes. No hay forma de que nosotros toquemos un extremo del negocio, de la operación, sin que impacte en el otro, porque existen compras de carteras -de parte de los bancos a financieras-, porque la cadena de compra de carteras implica traslación que impacta dentro de las tasas media de interés. Acá el Banco Central tiene que tomar una decisión. Los bancos tienen metido en la tasa media de interés las compras de carteras de sus financieras, que tienen otras tasas de interés por un problema de riesgo. Entonces, tenemos que definir si separamos eso para que el control de tasas sea realmente efectivo, o sea, real; tenemos que definir de alguna manera cómo este proceso, donde yo genero estos vasos comunicantes, van a incidir. Pongo simplemente un ejemplo: si yo hoy definiera que todo interés por encima del 60 % -estoy hablando de siete veces la inflación de este último mes- fuera una tasa de usura, estaría generando que un 30 % o 40 % de las empresas y de los actores del sistema estuviera fuera de esa tasa de interés. Ahora bien, ese corrimiento hace que las tasas de interés, dentro de los bancos, también tengan un cimbronazo: obligan a expulsar de los bancos a un montón de clientes, por el nivel de riesgo que implican esas operaciones. Esto termina dentro de la caja nacional. La Caja Nacional subsidia las tasas de interés con que el Banco de la República presta a las empresas, sobre todo a las de gran porte. La tasa de interés que permite que hoy el Banco de la República preste con objetivos productivos a las grandes empresas del Uruguay se basa en una Caja Nacional que tiene una tasa promedio más alta y que es la que financia o subsidia la tasa de interés empresarial.

Entonces, cada movimiento que hagamos en cada uno de los puntos afecta, de alguna manera, todos estos equilibrios. Por eso, la fijación de fuera del mercado de las tasas de interés en forma genérica puede ocasionar problemas graves.

En el otro extremo tenemos la expulsión hacia el sector informal de los sectores más vulnerables. Hoy se compran bases de datos para prestar sin ingresos; hay sectores que deciden colocar préstamos sin ingresos. No tienen demostración de ingresos. Simplemente alcanza con haber comprado una base de datos de distinta índole. Allí es donde planteamos uno de los elementos como la información positiva, como factor para el análisis de riesgo, para el análisis de crédito; tradicionalmente la UTE es uno de los servicios que todos pagan, pero OSE es el que tiene atraso. Si alguien quiere analizar componentes vinculados al atraso, a incumplimientos, tiene que buscar más en OSE que en UTE. Existe un montón de elementos de información que manejan las empresas asociadas al asesoramiento de riesgo que están arriba de la mesa, pero que hay que cristalinizar, transformar en información positiva para el momento de evaluación.

El otro peligro que tenemos -que es el que más nos preocupa como sindicato- es la expulsión por la vía de la informalidad hacia segmentos que hacen a la gente mucho más vulnerable a la hora de sobrevivir y poder atender sus necesidades económicas. Esa expulsión -que provocaría una reducción sustancial de las tasas de interés por la vía de elevar enormemente el riesgo de recupero- va a poner en riesgo a pequeñas empresas

financieras -fundamentalmente del interior del país-, no va a implicar grandes riesgos para los bancos; van a tener un alto riesgo las financieras, pero, a través de los bancos, logran financiarse, y eso nos va a llevar a un escenario de precarización de las empresas de crédito.

Cuando se discutió la formalización de las cooperativas de ahorro y crédito, uno de los elementos fundamentales que permitió avanzar en diversos aspectos de formalización de las cooperativas de ahorro y crédito fue, precisamente, diferenciarse de todo el terreno de la informalidad crediticia que existía en ese momento. Estos elementos tenemos que incluirlos en esta discusión.

El otro elemento vinculado al endeudamiento es que es un tema de preocupación. Para el sindicato siempre ha sido un tema de preocupación, y lo hemos intentado abordar por la vía de defender la formación del usuario del crédito, pero que existe necesidad de que aspectos vinculados a ese sobreendeudamiento sean abordados no ya en el terreno del negocio financiero, sino de la política social asociada. El sobreendeudamiento tiene un componente social que nos obliga a pensar más fríamente cómo abordamos esos procesos.

El sindicato participó durante muchos años en trabajos vinculados con lo que se llamaban los limpia sueldos. Los limpia sueldos era un mecanismo por el que se consolidaba el endeudamiento de una persona y, a partir de eso, se generaba una nueva estructura de líquidos; los no imponibles se aplicaban y se generaban condiciones para eso. ¿Qué sucedía? Tres meses o seis meses después esos limpia sueldos estaban absorbiendo el sueldo y la gente estaba nuevamente endeudada. Y no hablamos de personas de nivel precario; lo hicimos con los trabajadores del Banco de Previsión Social, del Ministerio del Interior, en diversas áreas y eso es objetivo. Por lo tanto, en políticas que intenten combatir, estamos para sumarnos; somos absolutamente conscientes de que son necesarias, pero realmente solo las herramientas de mercado o de construcción de créditos no son suficientes para abordar esta problemática, y eso nos parece importante que lo tengan en cuenta a la hora de discutir.

SEÑOR REPRESENTANTE PEÑA (Daniel).- Supongo que había otros motivos, pero en la medida en que opinaron sobre uno de los proyectos presentado por nosotros… Obviamente, tenemos visiones bien diferentes sobre un problema. Sin duda, a nosotros nos corresponde legislar sobre el interés general y a ustedes defender un interés particular; básicamente, son comprensibles ambas partes.

No hay duda de que tenemos un problema en el Uruguay donde, obviamente, se han disparado las tasas de interés, sobre todo en algo en la que la Constitución establece que es el delito de usura. Nosotros entendemos que hay préstamos, sobre todo instituciones, que están prestando a tasas que hoy figurarían dentro del delito de usura, pero están amparadas por la ley, por lo que nosotros estamos legislando para intentar arreglar un problema.

Queremos hacer algunas puntualizaciones sobre temas que terminan siendo, sobre todo, discutibles a la hora de cómo se fueron generando. Hay apreciaciones que dan cuenta como que la tasa media la marca el Banco Central; la tasa media la informan los bancos y la rescata el Banco Central, y acá es donde tenemos un principal problema. Creo que fue a principio de este mes que se publicó una circular que aparentemente va a hacer efectiva el Banco Central y que es uno de los puntos que nosotros queremos aclarar en la ley, porque aparentemente no estaba claro, ya que en los últimos quince años no se aplicó, y es la raíz de todos los problemas, y es que la información por la cual los bancos informaron al Banco Central a la hora de calcular la tasa media bancaria fue la incorporación de la compra de carteras de sus propias unidades, que terminaron

formando un mercado cuasi monopólico -u oligopólico, seguro-, donde lo que se hizo fue inflar de forma totalmente artificial la tasa media bancaria sobre la que se calcula la tasa de usura y donde hizo inefectiva totalmente la ley que hoy tenemos vigente. Esa es la raíz de todos los problemas.

Básicamente, nosotros sí queremos atacar un sistema de formalidad que en los hechos hoy se está dando: hay muchos agentes informales que están prestando más barato que las financieras, propiedad de los mismos bancos. Esa es la realidad. Son muy pocas las financieras que hoy están fuera de la propiedad de algunos grupos, que, en definitiva, son los que hoy dominan arriba del 90 % del mercado.

Hacemos esta apreciación en base a algo que se dijo por arriba. Es una opinión que un poco ya la conocemos, pero tal vez es la puntualización más grande: nosotros atacamos no el precio final, sino luego de una tasa media, que la termina marcando el sistema. Esa es nuestra visión. Pero, tal vez, AEBU pueda llegar a estar de acuerdo en que se haga cumplir la ley; desde nuestro punto de vista, igual hay que redactar de nuevo, ya que no está claro, porque por algo se permitió, en la forma en cómo hasta ahora se ha multiplicado por seis o por siete la tasa media, sin que nadie haya dicho nada y que, en definitiva, tampoco el Banco Central haya actuado; creo que va a actuar a partir del mes que viene. Tal vez ahí sí las tasas que hoy tiene la ley puedan llegar a ser eficientes a la hora del cálculo de la usura.

Básicamente, la pregunta específica, para no entrar a una discusión que no nos va a llevar a ningún lado, es qué opinión tienen de acuerdo a cómo se ha calculado la tasa media o qué explicación dan al incremento, desde nuestro punto de vista excesivo, de la tasa media. Sabemos que se dio básicamente por la compra de carteras y la información por parte de los bancos, que incorpora la tasa de interés, por lo cual también incorpora los costos, en un mercado en donde se deja actualmente la ley, en la medida en que son los propios involucrados quienes informan la tasa media y el Banco Central avala, no estaría tan en línea con lo que se afirma de que estamos topeando el mercado; estamos poniendo límites a un interés general que debemos defender.

Esa es la apreciación que queríamos hacer en base al cálculo de la tasa, en cómo aplicamos y cómo cristalinizamos en la ley la información sobre la tasa media, sobre la cuál aplicamos la usura.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le volvemos a dar la palabra a la delegación para responder esta pregunta concreta, y solicitamos que luego, si es posible, se remitan al segundo asunto relativo al departamento de Maldonado.

SEÑOR ANDRADE (Pablo).- En primer lugar, simplemente para que el diputado lo sepa, en este caso, no estamos discutiendo ni defendiendo ningún interés corporativo; por el contrario, en general y en todo lo que hemos expresado, el mayor foco de preocupación es la población que no accede al sistema financiero o que va a ser excluida de este. Por lo tanto, nuestra visión no es corporativa, sino al contrario: es de percepción hacia afuera de los intereses del conjunto de la sociedad. Estamos mirando un tema desde una perspectiva general, no de una perspectiva de nuestros afiliados. Objetivamente, si hay efectos sobre las empresas financieras, también los habrá sobre el conjunto de los trabajadores, pero no es ese el eje de preocupación. Nuestro eje de preocupación es cómo una política de tasas incluye una política de riesgos, y esa política de riesgos expulsa al sector informal a gente que es cada vez más dependiente de factores no certeros, no seguros y no cuidados. Nos parece que esto es importante para ubicarnos en el marco en el cual nos estamos expresando.

En segundo término, queremos señalar que compartimos que los mecanismos de compra de cartera modifican o afectan negativamente y al alza las tasas de interés base en el sistema. Eso es una evidencia que tiene que ser corregida. Ahora bien, lo que va a tener como efecto secundario esa modificación -a menos que el Banco Central las exima del cálculo de la tasa media y las deje sin regular, sin condicionar-, es decir, esa exclusión de la tasa promedio de los préstamos que provienen de compra de carteras, si no se excluyen de los análisis de tasas, lo que se va a provocar es que los bancos no compren carteras.

Esto es esencialmente una calesita financiera. En la crisis de 2002 mucha gente miraba al grupo Peirano como la madre y el padre de todos los males, pero no llegaba a percibir que en el fondo el sistema financiero, como cualquier área de la economía, funciona como una calesita financiera. Cuando la calesita se corta en un eslabón, el resto se cae. El efecto dominó comienza. Acá pasa lo mismo. Si la banca no compra las carteras de las financieras y las financieras no compran las carteras de las empresas más chicas, cortamos una calesita financiera que va a provocar situaciones críticas. Eso es lo que nosotros queremos que se tenga claro antes de que se provoque el efecto. ¿Cómo se encara? Habrá que tomar medidas preventivas para adecuar eso o para que eso no suceda, para ver cómo accede esa pequeña financiera, que ya tiene colocado todo su capital en crédito y requiere nuevo capital para seguir generando ganancias o seguir prestando, a determinada fuente de financiación si las empresas con mayor porte no tienen capacidad de comprar carteras.

El tercer elemento que está vinculado con esto es que los bancos y la financiera de su propiedad no tienen problemas, porque sus casas matrices -hablamos de la banca extranjera- ya tienen los negocios integrados. Por lo tanto, estos cambios lo único que le van a hacer es ajustar los modelos de riesgo. Los modelos de riesgo que utiliza la banca extranjera no son los de Uruguay. El Scotiabank de Uruguay que tiene Pronto no aplica las políticas crediticias de castigo que marca el Banco Central; aplica las que le marca Canadá; son mucho más exigentes que las que tiene en el Uruguay. Lo mismo pasa con el Santander, con el BBVA. La banca transnacional no se maneja con las exigencias de Uruguay, porque son menores que las que tienen en su casa matriz, y no externalizan riesgo. Es decir, no corren el riesgo reputacional para la marca, que implicaría tener en el Uruguay problemas de riesgo de mercado. Ese tipo de fenómenos hace que el sistema, mucho más condicionado por factores externos, tenga más facilidad de adaptación a este problema. Cuando hablamos de la tasa de interés y de los problemas vinculados con el exceso, el tema central no está en el sector financiero- bancario y sus colaterales; está ubicado en el enorme mercado. Si los señores legisladores ven el cuadro que hicimos sobre alternancia de riesgo, podrán apreciar que son más de ciento treinta empresas que están en el sector semiformal. Ese es el núcleo duro del problema de tocar las tasas. El resto del sistema, el bancario tradicional, el extranjero y la banca pública, no está en niveles de riesgo que le provoquen problemas. Ahí hay un nudo que hay que intentar desatar.

Para no extendernos más sobre este tema, y sabiendo que capaz que hay un montón de cosas para conversar informalmente, nos vamos a referir a la situación planteada en Maldonado sobre la no utilización de las tarjetas de crédito.

Nosotros, como sindicato, sacamos una declaración hace unas semanas en la cual planteamos tres elementos principales, que nos parece importante que queden claros.

En primer lugar, consideramos que está claro que las empresas tienen absoluta libertad de utilizar los medios de pago que deseen. Lo que nos preocupa es la libertad del consumidor de consumir a través del medio de pago que tenga a disposición. Creemos

que esa libertad también tiene que ser preservada, y que es responsabilidad del Poder Ejecutivo. Nosotros así lo establecimos en nuestro comunicado. Queremos asegurar que todas las partes tengan la capacidad de ejercer su libertad en materia de comercio.

En segundo término, pensamos que era una mala medida en la perspectiva del escenario turístico. El mundo va hacia el pago digital. No es un problema de Uruguay. Supongo que los legisladores han viajado y, seguramente, no andaban con efectivo pagando todos los gastos que tenían. Entonces, pensar un centro turístico en donde uno de los elementos fundamentales del transporte y del movimiento del turismo elimine el principal medio de pago que se utiliza a nivel internacional, nos parece una medida poco apropiada desde la perspectiva del interés turístico del país.

En tercer lugar, queremos recordar que el decreto que generó la obligatoriedad de pago con medios electrónicos o digitales en la noche en las estaciones de combustible fue una medida impulsada y acordada por las propias estaciones, basada en los principios de seguridad. Nosotros no apoyamos que los pisteros, que los trabajadores de las estaciones de combustible tengan miles de pesos en efectivo en estaciones de nafta cuando, además, muchas de ellas se encuentran en rutas, en mitad del campo o, por lo menos, a cierta lejanía de puntos donde pueda haber mecanismos de seguridad. Los señores de las estaciones tienen total libertad de definir el mecanismo, como propietarios que son, y de hablar de los costos que tienen. Sin embargo, yo no escuché evaluar el costo que significa el trasiego de efectivo.

El trasiego de efectivo en el Uruguay tiene un costo, ya sea porque utilicemos una transportadora de caudales, ya sea porque utilicemos el mecanismo de cajero automático en la estación, ya sea porque utilicemos el cajero inteligente o lo que sea. Todos esos mecanismos tienen costos operativos que no fueron incluidos en los costos. Tal vez sean menores que el arancel que cobra la tarjeta, tal vez sean mayores, pero objetivamente tenemos un costo de seguridad que no está valuado en la discusión que se hace cuando se toma esta medida.

Esa discusión sobre la seguridad implica que se tenga en cuenta a un trabajador que está a las doce de la noche en una pista, habiendo cargado recién un camión con combustible. Para la delincuencia es sumamente fácil pararse enfrente de una estación y ver cuándo pasa determinado tipo de vehículo, cómo carga y cómo paga; es facilísimo, porque las estaciones de combustible están rodeadas de una zona muy amplia de visibilidad.

El último elemento que queremos marcar es que en el fenómeno de pago con tarjetas tiene que seguir buscándose la baja de los aranceles. En eso estamos absolutamente de acuerdo.

Acá hay un proyecto que refiere a la multiadquirencia, que supuestamente entrará en vigencia el 1º de agosto si no hay más prórrogas en materia de lo que es la preparación de los actores para poder participar de eso, y este sistema va a implicar una amplificación de los actores que están trabajando en materia de pagos digitales. Supuestamente, eso va a generar mayor competencia en el mercado; supuestamente, eso va a generar otra nueva baja de aranceles. Va a haber competencia por el costo de los POS, por el costo de los servicios, siempre y cuando eso no termine en un nuevo escenario de monopolio, que es uno de los peligros que hoy estamos viendo.

Este fenómeno de la multiadquirencia ya tiene un actor de mercado con tendencia monopólica, que no es un banco. Es una empresa que se llama Fiserv, que es la propietaria de Geocom, que es la que hoy provee los servicios que tienen toda la inmensa mayoría de los POS del país y que es la que está generando un nuevo monopolio, porque

está asociada directamente a lo primero que necesita el comerciante, que es que le aseguren que el POS y el servicio funcionen. Por lo tanto, queremos dejar una alerta en torno a una tendencia monopólica que no incluye a las empresas financieras, que no incluye a los bancos, sino a esta, propietaria de Geocom, que es la que actualmente está actuando en el mercado.

Queremos que tengan claro cómo se compone el cobro que se genera a partir del pago digital. Ese pago digital se divide en cuatro componentes. Cuando hablamos de la tasa, del arancel -tenemos que pensar en que vamos a tener que discutir e incidir, no solo desde el mercado, sino desde políticas activas del Poder Ejecutivo en materia de ayudar a la negociación entre actores para favorecer que sigan utilizándose los medios digitales- en el nuevo escenario cobra una parte la tarjeta internacional emisora, Visa Internacional, Master Internacional, que no pertenece a ningún banco de plaza; cobra la empresa que hace la transacción, es decir, los procesadores de los pagos; cobra la empresa que da servicios efectivos, es decir, la que pone el POS, la que lo mantiene, le da la conectividad, etcétera, y cobra la empresa financiera que participa a través del medio de pago.

Entonces, tenemos cuatro actores involucrados en esta discusión de aranceles, lo cual hace muy compleja la tarea cuando uno intenta incidir positivamente.

La posición que ha defendido AEBU es de discrepancia con esta medida, porque afecta al turismo y pone en riesgo a los trabajadores; la discusión sobre aranceles se puede procesar de otra manera y es necesario hacerlo de otra manera. Además, se ve afectada la libertad de que cualquier uruguayo pueda consumir a través del medio de pago que legalmente está estipulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda agradece la presencia de la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU) y les pedimos disculpas por la demora al inicio.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

